Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/1016

14. 10. 77

Sachgebiet 302

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Erfahrungsbericht über die Auswirkungen des Gesetzes zur Entlastung des Bundesfinanzhofs auf Revisionen in Lohnsteuersachen

I. Entschließung vom 5. Juni 1975

Der Bundestag hat in seiner 176. Sitzung am 5. Juni 1975 zu dem von ihm verabschiedeten Gesetz zur Entlastung des Bundesfinanzhofs — Drucksachen 7/444 und 7/3654 — nachfolgenden Entschließungsantrag — Drucksache 7/3654 — angenommen:

„Die Bundesregierung wird ersucht, nach Ablauf von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Entlastung des Bundesfinanzhofs einen Erfahrungsbericht über die Auswirkungen dieses Gesetzes auf die Revisionen in Lohnsteuersachen vorzulegen."

II. Bericht der Bundesregierung

1. Vorbemerkung

Die hohen Rückstände des Bundesfinanzhofs und die damit verbundene lange Verfahrensdauer veranlaßten den Deutschen Bundestag, das Gesetz zur Entlastung des Bundesfinanzhofs vom 8. Juli 1975 (BGBl. I S. 1861) zu beschließen. Das Gesetz trat am 15. September 1975 in Kraft. Es ist bis zum 31. Dezember 1980 befristet. Mit dem Entlastungsgesetz wurde abweichend von der Finanzgerichtsordnung insbesondere

a) ein Vertretungszwang in Verfahren vor dem Bundesfinanzhof eingeführt (Artikel 1 Nr. 1),

b) vorgeschrieben, daß abweichend von § 115 Abs. 1 der Finanzgerichtsordnung die Revision ohne Zulassung nur stattfinde, wenn der Wert des Streitgegenstandes 10 000 Deutsche Mark übersteigt. Dies gilt nicht für Rechtsstreitigkeiten über die Feststellung von Einheitswerten und die Androhung oder Festsetzung eines Erzwingungsgeldes sowie für berufsrechtliche Streitigkeiten über Rechtsverhältnisse, die durch den Zweiten und Sechsten Abschnitt des Zweiten Teils des Steuerberatungsgesetzes geregelt sind (Artikel 1 Nr. 5),

c) die Möglichkeit geschaffen, daß der Bundesfinanzhof über die Revision in der Besetzung von fünf Richtern durch Beschluß entscheidet, wenn er einstimmig die Revision für unbegründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält (Artikel 1 Nr. 7).

Zu der befristeten Anhebung der Revisionssumme von 1 000 Deutsche Mark (§ 115 Abs. 1 FGO) auf 10 000 Deutsche Mark (Artikel 1 Nr. 5 des Entlastungsgesetzes) heißt es in dem Bericht der Abgeordneten Dr. Hauser (Sasbach) und Dr. Emmerlich (Drucksache 7/3654 zu Artikel 1 Nr. 5):

„Insbesondere in Lohnsteuersachen werden die Gerichte bei der Zulassung der Revision darauf hinwirken müssen, daß in bedeutsamen Fällen eine Revision eingelegt werden kann, damit die notwendige Breite der Rechtsprechung erhalten bleibt. Wenn zwei Jahre Erfahrungen mit dem Entlastungsgesetz gesammelt worden sind, soll anhand eines Erfahrungsberichts der Bundesregierung überprüft werden, ob sich diese Regelung für Lohnsteuersachen bewährt hat."

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 821, Goethestraße 56, 5300 Bonn-Bad Godesberg 1, Telefon (0 22 21) 36 35 51

2. Die Auswirkungen des Entlastungsgesetzes auf Revisionen in Lohnsteuerstreitigkeiten

Beim Bundesfinanzhof wurden in der Zeit vom Inkrafttreten des Entlastungsgesetzes bis zum 31. Juli 1977 insgesamt 2 394 Revisionen eingelegt. In dieser Zahl sind die Revisionen enthalten, auf die das Entlastungsgesetz nach seinen Übergangsvorschriften nicht anzuwenden war. Nach den Erfahrungen des Bundesfinanzhofs waren dies in der Zeit bis zum 31. Dezember 1975 nahezu zwei Drittel aller eingegangenen Revisionen. 1976 verringerte sich der Anteil an Verfahren, die nach altem Recht zu beurteilen waren, erheblich. Nach den Erfahrungen des Bundesfinanzhofs wird man etwa zwei vom Hundert in Ansatz bringen können. Legt man diese Werte zugrunde, verbleiben etwa 2 140 Revisionen, die unter Geltung des Entlastungsgesetzes im Berichtszeitraum eingelegt wurden.

a) Zulässigkeit von Revisionen in Lohnsteuersachen

Die Auswirkungen des Entlastungsgesetzes auf Lohnsteuersachen werden deutlich, wenn man die Zahl der unter der Geltung des Entlastungsgesetzes eingelegten Revisionen in Lohnsteuersachen und ihr Verhältnis zu den insgesamt eingelegten Revisionen mit den entsprechenden Zahlen vor Inkrafttreten des Entlastungsgesetzes vergleicht. Als Vergleichsjahr ist das letzte vollständige Jahr vor Inkrafttreten des Entlastungsgesetzes am 15. September 1975 gewählt, also das Jahr 1974.

Für Lohnsteuersachen einschließlich der Haftungsfälle ergibt sich folgendes Bild:

	Revisionen insgesamt	Revisionen in Lohnsteuersachen einschließlich Haftungssache	%
1974	1 511	110	7,3
15. September 1975 bis 31. Juli 1977	2 140	165	7,7
1976	1 220 *)	85	7,0
1. Januar bis 31. Juli 1977	798	73	9,1

*) 1 243 insgesamt eingegangene Revisionen abzüglich 2 % als geschätzter Anteil an Revisionen, die nach der Übergangsregelung nicht dem Entlastungsgesetz unterliegen.

Die Zahlen zeigen, daß das Verhältnis der Lohnsteuersachen zu den Revisionen insgesamt 1974 und 1976 fast gleich war und daß Lohnsteuersachen in den ersten sieben Monaten des Jahres 1977 erheblich zugenommen haben. In diesen Zahlen sind allerdings die Haftungsfälle (Streitigkeiten wegen der Haftung des Arbeitgebers für die Lohnsteuer) mit enthalten, die regelmäßig höhere Streitwerte aufweisen. Von den vom 15. September 1975 bis 31. Juli 1977 eingelegten Revisionen in Lohnsteuerstreitigkeiten hatten in Haftungsfällen 67,2 % einen höheren Gegenstandswert als 10 000 DM, waren also auch nach dem Entlastungsgesetz schon wegen ihres Streitwertes statthaft, während das nur in 2 % der Lohnsteuersachen ohne Haftungsfälle der Fall war. Es empfiehlt sich deswegen, bei einem Vergleich die Revisionen in Lohnsteuersachen ohne Haftungsfälle zugrunde zu legen.

	eingelegte Revisionen	davon Lohnsteuersachen ohne Haftungsfälle	%
1974	1 511	91 *)	6
15. September 1975 bis 31. Juli 1977	2 140	101	4,7
1976	1 220	56	4,6
1. Januar bis 31. Juli 1977	798	40	5

*) Geschätzt unter Zugrundelegung von Zählkartenerhebungen über durch Urteil oder Vorbescheid erledigte Revisionen. Die Zahl der auf die genannte Weise erledigten Revisionen in Lohnsteuersachen ist um die Zahl der erfahrungsgemäß auf andere Weise erledigten Revisionen vermehrt worden (unzulässige Revisionen in Lohnsteuersachen sind mit 19,5 % angesetzt).

Danach ergibt sich, daß der Anteil der Revisionen in Lohnsteuerstreitigkeiten ohne Haftungsfälle an der Zahl der insgesamt eingelegten Revisionen von 6 auf etwa 5 % zurückgegangen ist. Der Grund dafür ist, daß die Lohnsteuerstreitigkeiten nahezu ausschließlich den Wert von 10 000 Deutsche Mark nicht übersteigen (vgl. Tabelle unter Buchstabe c), so daß es für die Zulässigkeit der Revision durchweg der Zulassung bedarf. Auch der Vertretungszwang dürfte für den Rückgang ursächlich gewesen sein, was aber zahlenmäßig nicht genau erfaßt werden kann (vgl. unter Buchstabe d).

Der Rückgang des Anteils von Lohnsteuersachen ohne Haftungsfälle ist jedoch keineswegs besorgniserregend. Die Praxis der Finanzgerichte und des Bundesfinanzhofs bei der Zulassung von Revisionen in Lohnsteuersachen hat den Rückgang der Streitwertrevisionen angemessen ausgleichen können. Fallmaterial ist an den Bundesfinanzhof auch durch Nichtzulassungsbeschwerden herangetragen worden. Erwartungsgemäß stand dem Rückgang der Revisionen insgesamt eine erhebliche Zunahme an Nichtzulassungsbeschwerden gegenüber. Ihre Zahl

Gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 5. Juni 1975 — Drucksache 7/3654 — zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers der Justiz — 3700/6 — 3 — 61 466 77 — vom 10. Oktober 1977 —.

stieg bei dem für Lohnsteuersachen zuständigen VI. Senat des Bundesfinanzhofs von 69 im Jahre 1974 auf 104 im Jahre 1976, also um rd. 51 %, an.

Insgesamt kann festgestellt werden, daß in Lohnsteuersachen Fallmaterial in ausreichender Breite an den Bundesfinanzhof herangetragen worden ist.

b) Gründe, aus denen Revisionen in Lohnsteuersachen ohne Haftungsfälle statthaft waren

	1974	15. September 1975 bis 31. Juli 1977	1976	1. bis 31. Juli 1977
Eingelegte Revisionen insgesamt	1 511	2 140	1 220	798
davon Lohnsteuersachen (ohne Haftungsfälle)	91 *) **) *(6 %)*	101 *(4,7 %)*	56 *(4,6 %)*	40 *(5 %)*
Von diesen Revisionen in Lohnsteuersachen waren statthaft				
nach dem Wert des Streitgegenstandes (Artikel 1 Nr. 5 Entl.Ges.)	18 *(19,8 %)*	2 *(2 %)*	2 *(3,6 %)*	0
nach § 116 Abs. 1 FGO	0	1 *(1 %)*	0	1 *(2,5 %)*
kraft Zulassung durch das Finanzgericht wegen grundsätzlicher Bedeutung	50 *(55 %)*	60 *(60 %)*	35 *(62,5 %)*	22 *(55 %)*
wegen Abweichung von einer Entscheidung des BFH	6 *(6,6 %)*	2 *(2 %)*	0	2 *(5 %)*
wegen eines Verfahrensmangels	2 *(2,2 %)*	0	0	0
kraft Zulassung durch den Bundesfinanzhof wegen grundsätzlicher Bedeutung	5 *(5,5 %)*	3 *(3 %)*	0	3 *(7,5 %)*
wegen Abweichung von einer Entscheidung des Bundesfinanzhofs	0	0	0	0
wegen eines Verfahrensmangels	0	4 *(4 %)*	3 *(5,3 %)*	1 *(2,5 %)*
Als unzulässig verworfen bzw. voraussichtlich unzulässig zu verwerfen sind	15 *) *(16,5 %)*	29 *(29 %)*	16 *(28,6 %)*	11 *(27,5 %)*

*) geschätzt (s. Fußnote auf S. 2)
**) Differenz zwischen der Summe der relativen Zahlen und der absoluten Zahl beruht auf Doppelzählungen

Die Zahlen zeigen, daß Revisionen in Lohnsteuersachen nach Inkrafttreten des Entlastungsgesetzes nur noch in seltenen Fällen nach dem Streitwert statthaft sind (in der Zeit vom 15. September 1975 bis 31. Juli 1977 nur noch 2 % gegenüber 19,8 % 1974). Ganz überwiegend, nämlich in 69 % der Fälle, ist die Revision vom Finanzgericht oder vom Bundesfinanzhof zugelassen worden, wobei die Zulassung wegen grundsätzlicher Bedeutung mit 63 % aller Fälle den Hauptanteil ausmacht.

c) Streitwerte der Revisionen in Lohnsteuersachen ohne Haftungsfälle

	1974 durch Urteil oder Vorbescheid entschieden	15. September 1975 bis 31. Juli 1977 eingelegte Revisionen	1976 eingelegte Revisionen	1. bis 31. Juli 1977 eingelegte Revisionen
Revision in Lohnsteuersachen (ohne Haftungsfälle) insgesamt	76	101	56	40
Davon hatten einen Streitwert				
bis 1 000 DM	59 *(77,6 %)*	79 *(78 %)*	47 *(83,9 %)*	28 *(70 %)*
von 1 001 DM bis 10 000 DM	16 *(21,1 %)*	20 *(20 %)*	7 *(12,5 %)*	12 *(30 %)*
von mehr als 10 000 DM	1 *(1,3 %)*	2 *(2 %)*	2 *(3,6 %)*	0

Die Tabelle zeigt, daß die Lohnsteuersachen ohne Haftungsfälle überwiegend Streitwerte bis 1 000 DM hatten und nur in wenigen Ausnahmefällen die Revisionssumme des Entlastungsgesetzes von 10 000 DM erreichten.

d) Revisionskläger, Prozeßvertretung

In den 101 Lohnsteuerstreitigkeiten (ohne Haftungsfälle), die in der Zeit vom 15. September 1975 bis 31. Juli 1977 anhängig waren und dem Entlastungsgesetz unterliegen, ist die Revision in 72 Fällen vom Steuerschuldner und in 29 Fällen von der Finanzbehörde eingelegt worden. Der Steuerschuldner war als Revisionskläger oder Revisionsbeklagter 37mal durch einen Rechtsanwalt, 22mal durch einen Steuerberater, 11mal durch einen Steuerbevollmächtigten, einmal durch einen anderen Bevollmächtigten und 30mal nicht vertreten.

e) Zurückweisung der Revision durch Beschluß nach Artikel 1 Nr. 7 des Entlastungsgesetzes

Von den insgesamt eingelegten Revisionen, die dem Entlastungsgesetz unterfallen, wurde in 149 Fällen (der Anteil für den Monat Juli 1977 ist mit zehn Sachen geschätzt, weil genaue Zahlen noch nicht vorlagen) nach Artikel 1 Nr. 7 des Entlastungsgesetzes durch Beschluß über die Revision entschieden. Auf Lohnsteuerstreitigkeiten (ohne Haftungssachen) entfielen sechs Verfahren.

f) Geschäftslage allgemein beim Bundesfinanzhof

		anhängig am 1. Januar	Neu-eingänge	anhängig insgesamt	erledigt
1975	Revisionen	3 265	1 525	4 790	1 573
	Beschwerden und sonstige Verfahren	595	966	1 561	931
	Klagen	25	25	50	25
	insgesamt	3 885	2 516	6 401	2 529
1976	Revisionen	3 217	1 243	4 460	1 588
	Beschwerden und sonstige Verfahren	630	748	1 378	960
	Klagen	25	22	47	17
	insgesamt	3 872	2 013	5 885	2 565
1977			(bis 31. Juli)		
	Revisionen	2 872	798		
	Beschwerden und sonstige Verfahren	418	416		
	Klagen	30	8		
	insgesamt	3 320	1 222		

Die Rückstände betrugen	Verfahren insgesamt	Revisionen
am 31. Dezember 1974	3 885	3 265
am 31. Dezember 1975	3 872	3 217
am 31. Dezember 1976	3 320	2 872
am 31. Juli 1977	3 105	2 718

Das Entlastungsgesetz hat danach dazu beigetragen, daß die Eingänge an Revisionen 1976 um etwa 18,5 % geringer waren als 1975. Die Eingänge an Beschwerden und sonstigen Verfahren gingen im gleichen Zeitraum um 22,5 % zurück. Die Rückstände waren am 31. Juli 1977 gegenüber dem Stand vom 1. Januar 1975 bei den Verfahren insgesamt um 20 % zurückgegangen, bei den Revisionen um fast 17 %. In den ersten sieben Monaten des Jahres 1977 haben die Eingänge an Revisionen gegenüber dem gleichen Zeitraum des Jahres 1976 wieder um fast 15 % zugenommen, die an Beschwerden und sonstigen Verfahren gingen noch einmal um fast 5 % zurück. Es ist anzunehmen, daß sich die zunehmende Tendenz bei den Revisionen angesichts der Geschäftslage bei den Finanzgerichten fortsetzen wird.

3.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß sich das Entlastungsgesetz in der Praxis bewährt hat. Das gilt auch für Lohnsteuersachen.